Adviescommissie
Water

Aan
De minister van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum
15 juni 2015
Ons kenmerk
AcW-2015/100899
Onderwerp
Advies Waterkwaliteit

Bijlage(n)
-
Uw kenmerk

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

In het ontwerp tweede Nationaal Waterplan is opgenomen dat de ambitie voor waterkwaliteit in 2015 nader wordt ingevuld. Daarom wordt gewerkt aan een samenhangende aanpak van waterkwaliteit en zoetwatervoorziening. Op uw verzoek bereidt de Adviescommissie Water (AcW) een advies voor over waterkwaliteit, dat bouwstenen zal leveren om de ambitie voor waterkwaliteit nader in te vullen.

In de adviesaanvraag gaf u aan behoefte te hebben aan een advies dat allereerst focust op de probleemdefinitie en vervolgens aanbevelingen zal doen voor de verdere aanpak van de waterkwaliteit. De AcW zal dat advies in twee fasen uitbrengen.
Het eerste fase advies was voorzien voor begin juli. Gezien het overleg dat u op 24 juni heeft met de Tweede Kamer, wil de AcW u echter nu al haar eerste bevindingen meegeven. Vanwege de beperkte voorbereidingstijd betreft dit een aantal hoofdlijnen. De commissie zal aan het eind van dit jaar het tweede fase advies aan u aanbieden met daarin een verdere onderbouwing en verdieping.

Waterkwaliteitsproblematiek op hoofdlijnen
De waterkwaliteit is de afgelopen decennia flink verbeterd. Toch zijn er nog een aantal hardnekkige problemen. Volgens de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) moeten uiterlijk in 2027 alle aangewezen oppervlaktewateren en grondwater een goede chemische en ecologische toestand hebben. Daarnaast moet drinkwaterbereiding mogelijk zijn met een eenvoudige zuivering. Onderzoek laat zien dat het onwaarschijnlijk is dat die doelen gehaald zullen worden[1]. In veel oppervlakte- en grondwater vormt de belasting met nutriënten (stikstof en fosfaat) een knelpunt voor verdere kwaliteitsverbetering. Normen voor gewasbeschermingsmiddelen worden vooral in gebieden met glastuinbouw, bloemkwekerijen, bollenteelt en groenteteelt regelmatig overschreden.

---

[1] PBL, mei 2015. Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Tussentijdse rapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water.

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

T (070) 456 95 54
F (070) 456 90 78
info@adviescommissiewater.nl
www.adviescommissiewater.nl

Daarnaast zijn er nieuwe microverontreinigingen die mogelijk problemen opleveren, zoals humane en diergeneesmiddelen, microplastics en nanodeeltjes. Voor deze stoffen zijn nog niet genormeerd. Over de omvang waarin ze voorkomen is nog weinig bekend, met uitzondering van enkele geneesmiddelen. Geneesmiddelen zijn aangetroffen in drinkwaterwinningen uit oppervlaktewater en een aantal winningen uit grondwater. Ook effecten op ecologie en volksgezondheid zijn grotendeels onbekend. Wel is onder andere gedragsverandering en hormoonverstoring bij vissen aangetoond. Concentraties in het milieu zijn laag. Organismen worden in het milieu echter langdurig blootgesteld aan deze lage concentraties van een mix van stoffen. Voor de risicobeoordeling zijn de lange termijneffecten en combinatie-effecten van belang.

De kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater voldoet op veel plaatsen nog niet voor de eenvoudige bereiding van drinkwater door vervuiling vanuit landbouw (nitraat, gewasbeschermingsmiddelen), oude bodemverontreinigingen en nieuwe stoffen[2]. Ook blijkt de ruimtelijke bescherming van het te winnen water niet op orde. Klimaatverandering leidt daarnaast tot hogere temperaturen, verzilting, en toenemende concentraties van stoffen. Dat maakt dat drinkwaterbedrijven meer moeite moeten doen om de risico's voor de volksgezondheid weg te nemen. Dat brengt hogere kosten met zich mee.

De stand van zaken overziend is de commissie bezorgd over de ontwikkeling van de waterkwaliteit en het tempo waarmee maatregelen worden getroffen. De bekende problemen zijn nog niet opgelost. Tegelijkertijd zijn er nieuwe problemen die om aandacht vragen. De doelen in de KRW zijn niet voor niets gesteld. Het gaat in de kern om ecologisch gezonde watersystemen, om volksgezondheid en om water van goede kwaliteit voor productieprocessen zoals beregening in de landbouw en industriewater. Het behalen van de waterkwaliteitsdoelen past ook bij de ambitie van Nederland als beste waterland ter wereld. De AcW is daarom van mening dat zonder uitstel moet worden gewerkt aan het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water in 2027. Zij is er niet van overtuigd dat die doelen met de huidige maatregelen worden gehaald. Inzet op extra maatregelen is onvermijdelijk. Tegelijkertijd moet beleid worden ontwikkeld en ingezet voor nieuwe problemen die de waterkwaliteit bedreigen.

Achterliggende oorzaken
De commissie ziet een aantal hoofdoorzaken van de hardnekkige problemen met de waterkwaliteit die zij hieronder kort zal weergeven, zonder in deze fase uitputtend te willen zijn.

Maatregelen zijn onvoldoende om gestelde doelen te bereiken
De maatregelen in de stroomgebiedbeheerplannen zijn nog onvoldoende om daadwerkelijk de doelen van de KRW te bereiken[3]. Maatregelen die in de gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen zijn opgenomen, zijn slechts gedeeltelijk geland in de stroomgebiedbeheerplannen, zonder informatie over doelbereik. Ook de Europese Commissie benadrukt recent in een mededeling dat de uitwerking van de KRW door de afzonderlijke lidstaten, waaronder Nederland, niet optimaal is en op een aantal

---

[2] Beleidsnota Drinkwater 2014
[3] PBL, mei 2015. Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Tussentijdse rapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water.

punten meer aandacht vraagt. Dat betreft met name de invloed van diffuse bronnen, vooral vanuit de landbouw. De internationale afstemming van maatregelen in de stroomgebieden is daarnaast nog onvoldoende.

Nederland loopt achter bij aanpak nieuwe problemen
Het beleid ten aanzien van de aanpak van nieuwe microverontreinigingen in het Rijnstroomgebied in Nederland blijkt achter te lopen ten opzichte van een aantal andere landen[4]. In Zwitserland worden bijvoorbeeld RWZI's aangepast zodat die ook nieuwe stoffen verwijderen. Dat is een dure maatregel, maar wel effectief om een heel scala aan stoffen zoals medicijnresten te verwijderen. In Nederland heeft een lang beleidsproces de afgelopen 15 jaar nog niet geleid tot concreet beleid voor geneesmiddelen. Er wordt nog steeds gewerkt aan de probleemdefinitie. Veel actoren zijn betrokken, maar het ontbreekt nog aan coördinatie.

Kaders zijn niet aan elkaar gekoppeld
De commissie constateert dat verschillende kaders vanuit de waterkwaliteit, kaders voor monitoring en kaders voor de toelating van stoffen niet op elkaar zijn afgestemd. Dat heeft te maken met het feit dat deze kaders vanuit verschillend perspectief zijn ontwikkeld. Dat levert potentieel problemen voor de waterkwaliteit op en verschillen van inzicht over de noodzaak om maatregelen te treffen. Een aantal voorbeelden zijn:

- Bij het toelaten van geneesmiddelen op de Europese markt moeten fabrikanten onderzoek doen naar de milieueffecten van nieuwe geneesmiddelen. Dit mag volgens de EU geen reden zijn een geneesmiddel niet toe te laten. Hier prevaleren de geneeskundige baten van het medicijn boven de mogelijke schadelijke effecten ervan in het (water)milieu.
- Er worden gewasbeschermingsmiddelen toegelaten die volgens de criteria van het waterkwaliteitsbeleid geen toelating hadden kunnen krijgen. Daarnaast wordt cumulatief gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet betrokken bij de toelating.
- De verschillende normenkaders die relevant zijn voor drinkwaterwinning sluiten niet goed op elkaar aan (BKMW, drinkwaterwet, infiltratiebesluit, convenant bodem, nitraatactieprogramma). Er is onder andere een normgat tussen bodemkwaliteitsdoelstellingen en drinkwaternormen.

Kennis ontbreekt
Zowel over de effecten van stoffen op mens en milieu als over de effecten van maatregelen is nog onvoldoende bekend. Dat geldt voor nieuwe problemen, maar deels ook voor de bekende waterkwaliteitsproblematiek. Door het ontbreken van kennis is de urgentie soms onvoldoende duidelijk en is het onmogelijk goede kosten/baten afwegingen te maken over te treffen maatregelen. Gegeven de lange trajecten die nadere kennisontwikkeling vergt, is het echter belangrijk om daar niet op te wachten. Het voorzorgbeginsel is hier van toepassing.
Kennis die verder moet worden ontwikkeld betreft onder andere:

- Combinatietoxiciteit; het effect van de gecombineerde blootstelling aan verschillende stoffen en/of het effect van stoffen in combinatie met andere factoren voortkomend uit de belasting of de inrichting van het watersysteem.

---

[4] Metz en Ingold, rapport 2015. Comparing water protection policies for the reduction of micropollutants in four Rhine River riparian states, The Netherlands, Switzerland, Germany, France. A network approach to policy design.

- Effecten van langdurige blootstelling aan stoffen met lage concentraties.
- Effecten van maatregelen op verschillende plaatsen in de keten.

Onvoldoende regie, spelers nemen te weinig verantwoordelijkheid
Om verbetering in de waterkwaliteit tot stand te brengen ligt er een gezamenlijke opgave voor het rijk, waterbeheerders, bedrijfsleven, drinkwaterbedrijven en burgers. Van belang is een gezamenlijke aanpak in de hele keten van de ontwikkeling en productie van stoffen, het gebruik tot aan de afvalfase. Voor geneesmiddelen krijgt een dergelijke ketenaanpak vorm. Voor andere problemen is dat ook nodig om te kunnen bepalen waar in de keten de meest effectieve maatregelen genomen kunnen worden. Daarnaast zijn handhaving, duidelijkheid over de taakinvulling van de overheden, met name wat betreft het grondwaterbeheer, en concrete invulling van de zorgplicht voor alle bestuursorganen voor de drinkwatervoorziening belangrijk voor het oplossen van de opgaven.

De commissie ziet dat het formuleren van beleid en het nemen van maatregelen nog erg langzaam gaat, omdat spelers in de keten bang zijn om verantwoordelijkheid te nemen, met de kosten die daarbij horen. Betrokkenen kijken te veel naar elkaar en redeneren te weinig vanuit het geheel. De commissie ziet onvoldoende gedeelde urgentie om daadwerkelijk de waterkwaliteit verder te verbeteren. Veel partijen zetten zich af tegen een "Europese administratieve verplichting". De verwachtingen die partijen van elkaar hebben, zijn nog niet afgestemd en de ambities zijn te vrijblijvend en niet concreet uitgewerkt. Er zijn zelfs partijen die aandringen op prioriteren en uitstel van doelen van de KRW. Het gevolg is dat er zowel aan de bekende als aan nieuwe waterkwaliteitsproblemen te weinig gebeurt. Om daadwerkelijk voortgang te boeken, moeten partijen het eens worden over urgentie en taakverdeling. Een gezamenlijke nationale aanpak is daarvoor nodig. Meer regie, zoals de minister van IenM die nu wil nemen, is naar de mening van de AcW daarbij noodzakelijk.

De commissie ziet een strategie in drie stappen voor zich. Allereerst is het noodzakelijk om de urgentie van de problematiek met elkaar te onderschrijven en de opgaven gezamenlijk in beeld te hebben. Vervolgens moet worden bepaald waar in de keten het best ingegrepen kan worden. Vaak zal dat ook een combinatie van maatregelen betreffen. Daarna is aan de orde hoe die maatregelen gefinancierd moeten worden. Afspraken over taakverdeling en verdeling van financiële bijdragen kunnen worden vastgelegd in een bestuursakkoord. In haar eindadvies zal de AcW nader ingaan op de te volgen strategie.

De commissie is graag bereid haar eerste bevindingen nader aan u toe te lichten.

Met vriendelijke groet

De voorzitter van de Adviescommissie Water
Hans van der Vlist